

Gobierno Electrónico

Estudio de las políticas de Gobierno Electrónico en la Provincia de Buenos Aires

Ricardo Sebastián Piana
Doctorando

Carlos Fernández Pardo
Director de Tesis

Ester Kaufman
Codirectora de Tesis



Doctorado en Ciencia Política
Facultad de Ciencias Sociales
Universidad del Salvador

2006



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

Dedicatoria

*A Cecilia y a Felipe,
a mi padre y a mi madre,
a mis hermanos y amigos.*



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

Abstract

Internet puede convertirse en un canal para fomentar la responsabilidad horizontal y crear una interacción más participativa entre ciudadanos, gobernantes y organizaciones de la sociedad civil.

Las últimas décadas vienen precedidas por un común denominador: el cambio constante y su valoración positiva. Se han producido cambios en ámbitos sociales, económicos y tecnológicos, los que en su conjunto pueden considerarse transformaciones profundas, sintomáticas y estructurales. Estos cambios han creado formas singulares de interconexión regional y global que están poniendo en cuestionamiento algunos aspectos centrales del Estado moderno.

La introducción de estrategias de gobierno electrónico puede producir en el seno de la Administración Pública un impacto organizativo de gran magnitud y afectar tanto a su estructura, a sus procesos de gestión y a sus relaciones internas y externas de poder.

Pero los grandes cambios anunciados no se han producido. La mayor parte de los países de América Latina disponen de una rica experiencia en procesos de “modernización” en la gestión estatal asociados a innovaciones tecnológicas. Cada uno de ellos se fue opacando al manifestar su ineficacia para sortear el atraso político-administrativo. ¿Cuáles son las causas?

El Plan Estratégico de Gobierno Electrónico de la Provincia de Buenos Aires nació en plena crisis económica y política. Pero la recuperación no se tradujo en más actividad ni mayores acciones. El gobierno electrónico no se planteó como política de Estado. Los cambios de orientación en el área de modernización y las distintas líneas dentro del Poder Ejecutivo Provincial han generado problemas de articulación entre distintas áreas que producen una descoordinación intersectorial que tiene evidente impacto en el diseño y la implementación de las políticas públicas que estudiamos.

Como veremos, la problemática de la incorporación de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, es más bien una cuestión política que requiere de un fuerte liderazgo al más alto nivel, acciones de intervención limitadas y graduales, detección de necesidades de los usuarios y de cambios en la cultural organizacional.

Palabras Clave

gobierno electrónico – democracia electrónica – tecnologías de la información y comunicación – reforma del Estado – participación – legitimidad – brecha digital – gobernabilidad – Sociedad de la Información



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

Indice

Dedicatoria.....	3
Abstract.....	5
Palabras Clave.....	5
INTRODUCCIÓN	11
PRIMERA PARTE - ASPECTOS METODOLÓGICOS.....	19
1. Estado de la cuestión: el desarrollo del Gobierno Electrónico.....	19
2. Delimitación del problema.....	25
3. Hipótesis	28
4. Metodología	29
SEGUNDA PARTE - ASPECTOS CONCEPTUALES.....	33
CAPÍTULO I. SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN.....	34
1. Sociedad de la Información: <i>Definiciones</i>	34
2. Distintas visiones sobre la Sociedad de la Información	39
3. La Economía Digital.....	43
4. Cambios sociales.....	50
CAPÍTULO II. LAS VINCULACIONES ENTRE LAS TIC Y EL GOBIERNO.....	57
1. Nuevas Tecnologías: <i>Definición</i>	57
2. Internet.....	60
3. Las TIC y la política	65
4. Las TIC y el gobierno.....	70
CAPÍTULO III. EL GOBIERNO ELECTRÓNICO: CONCEPTOS Y BENEFICIOS	76
1. Gobierno Electrónico: Conceptos.....	76
2. Etapas del Gobierno Electrónico	85
3. Modalidades del Gobierno Electrónico.....	89
4. Beneficios del Gobierno Electrónico.....	93
TERCERA PARTE - ESTUDIO DE LAS POLÍTICAS DE GOBIERNO ELECTRÓNICO EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES.....	105
CAPÍTULO IV. CONTEXTO SOCIAL, POLÍTICO E INSTITUCIONAL DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES.....	106
1. Factores geográficos y sociales	106
2. Factores políticos y económicos.....	114
3. Estructura y capacidad institucional	121
4. Competencias en materia de Gobierno Electrónico.....	129
CAPÍTULO V. EL PLAN DE GOBIERNO ELECTRÓNICO	153
1. Prerrequisitos y recomendaciones	153
2. Diseño de un Plan de Gobierno Electrónico.....	160
3. Las reformas necesarias del <i>Back Office</i>	164
4. El Plan Estratégico de Gobierno Electrónico de la Provincia	174
CAPÍTULO VI. MODERNIZACIÓN DEL ESTADO	188
1. La Legitimidad burocrática y las “Reformas” del Estado	188
2. La Nueva Gestión Pública	195
3. Reforma del Estado de tercera generación.....	198
4. Políticas de modernización del Estado Bonaerense	205
CAPÍTULO VII. EXPERIENCIAS Y PROYECTOS.....	222
1. La Red Única Provincial de Comunicaciones de Datos	222
2. Las normas de uso responsable.....	229
3. Firma Electrónica	240
4. Estudio de casos de proyectos de gobierno electrónico	257
CAPÍTULO VIII. PRODUCCIÓN DE CONTENIDOS Y SERVICIOS DE GOBIERNO ELECTRÓNICO	278
1. De la página web a la Ventanilla Única	278
2. Diseño de la página web de la Provincia y de los Organismos: diferencias	286
3. Análisis cuantitativo del uso de las páginas web.....	312
4. Análisis de Perfiles de Usuarios: el caso Rentas	317

CAPÍTULO IX. DEMOCRACIA Y TECNOLOGÍAS.....	333
1. La desafección a la democracia y la democracia electrónica	333
2. El voto electrónico.....	338
3. Visiones subyacentes	342
4. La experiencia en la Provincia de Buenos Aires	345
CAPÍTULO X. LOS ACTORES INVOLUCRADOS.....	363
1. Análisis de los discursos del Gobernador	363
2. El uso de la Guía Única de Trámites	378
3. Brecha digital y políticas de compra y acceso.....	390
4. Análisis del uso de las TIC de los funcionarios	408
RESULTADOS.....	416
CONCLUSIONES	428
EPÍLOGO	437
GLOSARIO	439
BIBLIOGRAFÍA	441
1. Libros e informes	441
2. Diarios.....	456
3. Páginas web consultadas	458
4. Proyectos, leyes y normas referenciadas.....	459



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

INTRODUCCIÓN

El mundo está inmerso en un cambio sin precedentes en las nuevas Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones –TIC–, especialmente Internet. El impacto de esta tecnología ha sido tan significativo que hoy se habla de la Sociedad de la Información y de la Economía del Conocimiento como etapas superiores de la era industrial.

La Sociedad de la Información representaría para algunos teóricos la tercera etapa de la evolución de los procesos de negocios que brindan las computadoras personales e Internet. Sin embargo, la Sociedad de la Información no está determinada por las nuevas TIC, está configurada por una nueva forma de organización económica y social impulsada por el desarrollo de las TIC.

El fenómeno de la globalización ya había planteado un desplazamiento del *locus* político del Estado Nacional hacia la comunidad internacional. Se afirma el fin del territorio nacional como espacio definitorio de las realidades sociales como uno de los elementos de una globalización favorecida por las TIC (Beck, 1998).

La virtualidad se convierte en metáfora de la posmodernidad (Piscitelli, 1995). En el mundo de la conectividad, el Estado se difuma ya que las transformaciones no se restringen sólo a la escala intraurbana –de estructuración y segregación de la ciudad–, sino que se expresan también, en nuevas ciudades –sistema urbano, red de ciudades– y nuevas formas de cooperación / competencia inter-urbana (Randolph, 2000).

El fenómeno posmoderno del “*no-lugar*” puede, a través de las nuevas tecnologías, afectar el ámbito territorial de actuación del Estado y de sus lealtades implícitas. Mientras la organización política de la modernidad ha forjado su existencia en torno a comunidades políticas territoriales, en la era de las telecomunicaciones, las relaciones sociales no tendrían ya su fundamento en la relación *cara-a-cara*. En esta nueva era de la globalización basada en mercados abiertos y de libre intercambio, los usuarios, gracias a Internet, pueden comunicarse sin la mediación de un Estado que es calificado como ineficiente, caro y lento. El lugar común por excelencia de socialización, la ciudad, pierde dicha función por lo que es natural que en el futuro se generen otros tipos de lealtades.¹

¹ En igual sentido, Vidal Jiménez (2001) entiende que el fenómeno del no-lugar supone una desterritorialización y desurbanización de la vida humana, donde no se convive, sólo se co-existe.

Pero este esquema de Estado mínimo, no es una reedición del modelo estatal liberal. Como ha dicho Sartori (1992) por mucho tiempo, liberalismo y democracia formaron parte de una simbiosis, pero hoy asistimos a algo más que a un mero achicamiento del Estado o al desprendimiento de funciones públicas para su gestión por empresas privadas: nos enfrentamos a una fuerte despolitización, a un achicamiento de la *res publicae*, lo cual implicará una menor calidad de democracia, una democracia menos participativa. Y en ello, la lógica de una Sociedad de la Información técnica tiene una gran responsabilidad.

Teniendo en cuenta que las TIC hacen desaparecer los límites de ubicuidad de tiempo y espacio, tal vez la nueva-vieja pregunta sea dónde se encuentra hoy el ágora, el espacio para el debate acerca de la cosa pública.

Aún no sabemos a ciencia cierta si el uso de las TIC va a transformar las relaciones entre sociedad y gobierno en más fluidas o conflictivas. Sin embargo, no podemos dejar de advertir que detrás de muchos informes, estudios y proyectos para instaurar la Sociedad de la Información existe toda una concepción del poder no explicitada.

La tecnología opera sobre el sistema político de varias formas, entre ellas, adaptando el proceso de decisión a las exigencias y posibilidades tecnológicas, exigencias y necesidades definidas por las estructuras técnicas. Se produce así una práctica de decisión y gestión más vinculada a criterios técnicos que jurídicos (García-Pelayo, 1982).

La legalidad técnica se impone con mucha más fuerza que la legalidad normativa; por ello, no estamos sólo frente a una racionalidad técnica limitada al ámbito tecnológico sino más bien, ante un logos tecnológico que tiene al hombre mismo como uno de los elementos que debe someterse a su lógica y legalidad.²

La tecnocracia, como sistema de gestión y dirección de la política sustentada sobre una concepción técnica de las cosas, condiciona y puede determinar la toma de decisiones al nivel político y actúa como una nueva clase política que, sin embargo, se autodefine como apolítica por seguir una lógica técnica.³

El proceso de tecnocratización no es nuevo, pues la lógica del funcionario especializado se encuentra ya implícita en el modelo del Estado de Bienestar. Lo que sí es nuevo es el grado con que se pretende convertir en cuestiones administrativas aspectos esencialmente políticos: si todo puede planearse, definirse, gestionarse y ejecutarse según pautas técnicas, el espacio para la política es nulo.

Todas estas transformaciones tienen profundas implicancias en las relaciones sociales, empresariales y gubernamentales. En el ámbito estatal, el

² La tecnocracia actúa con una legalidad natural cuyo criterio de legitimidad se encuentra en la funcionalidad o eficacia de las soluciones, legitimidad muy distinta a la jurídica basada en la licitud de la solución.

³ La tecnocracia carece de una institucionalización formal pero su poder deriva de su capacidad de cumplir la función necesaria para la cual ha sido designada.

uso de las TIC forma parte de la agenda de cualquier gobierno pues son una herramienta fundamental y facilitadora de los cambios necesarios para la modernización del Estado. Los actuales programas de modernización de la gestión pública y los de gobierno electrónico exhiben notorias similitudes en el conjunto de los países (Tesoro, 2005).

A través de las TIC se crea una nueva interacción entre los gobiernos – en todos los niveles– y sus ciudadanos, organizaciones y empresas, generando el surgimiento de una nueva disciplina llamada Gobierno Electrónico –GE– o *e-government*.

El gobierno electrónico “... se nos presenta como un conjunto de iniciativas y programas, caracterizados por el empleo de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (NTIC) a la labor gubernamental, entendida esta última en sentido amplio” (Cistoldi, 2002:4) y comprende, básicamente, la utilización de las TIC en la *gestión interna* de las administraciones públicas; el *acceso ciudadano* a diferentes tipos de *información*; las *transacciones* con el gobierno; la *prestación de servicios públicos* y el *proceso democrático y la participación ciudadana*.

El gobierno electrónico se basa en un modelo organizacional de arquitectura más horizontal, empírica y endógena que vincula y permite el acceso y la interoperatividad sistémica de la información de las diferentes instituciones del gobierno (Rodal, 2003). Esta nueva rama tiene como objeto optimizar, a partir del uso de las TIC, las interacciones entre gobiernos y entre gobierno y los diferentes actores de la sociedad civil.

Si es cierto que la Sociedad de la Información constituye un nuevo paradigma de producción y desarrollo y que el gobierno electrónico nace con la nueva economía, ha de tener su propio modelo estatal, tal como la sociedad industrial lo tuvo. Aunque aún no podemos llegar a conclusiones definitivas, lo cierto es que los gobiernos han sentido la necesidad de “reinventarse” ante la colisión de los intereses de la sociedad industrial con la Sociedad de la Información (Osborne *et al.*, 1994).

El gobierno electrónico, como proyección de ese nuevo modelo estatal, genera grandes expectativas. Por una parte, los gobiernos advierten el enorme potencial de las TIC ya que el cambio tecnológico puede facilitar, acelerar y mejorar la prestación de servicios públicos y la propia gestión administrativa. Por parte de los ciudadanos “*las expectativas apuntan a que se puede acceder a más y mejor información, se puede ejercer control a las autoridades, aumentan los espacios de influencia y, en general, aumenta la eficiencia en el uso del tiempo y los recursos*” (Araya Dujisin, 2004:5), además de que se pueda lograr mayor transparencia, información oportuna y eficaz, trato igualitario, eficiencia en la gestión y eficacia en la entrega de productos y servicios.

La utilización de las TIC es vista como medio para superar las barreras creadas por las estructuras burocráticas de la Administración Pública y sus sistemas tradicionales basados en el uso del papel y la presencia personal.

Pero para lograr este resultado son necesarios procesos de reingeniería administrativa con altos costos, no medidos en términos económicos, sino para la propia cultura de la administración burocrática.

Dos grandes vertientes pueden advertirse en los estudios de gobierno electrónico. Aquellas que centran su mirada en las tecnologías como instrumento para mejorar la eficacia y eficiencia de los servicios actuales de gobierno y aquellas que centran su mirada en las tecnologías como instrumento para transformar e innovar en la gestión y aumentar la participación de los ciudadanos en la gestión pública.

Pese a que no existen muchos estudios sistemáticos y comparados acerca del avance del gobierno electrónico, parece claro que las promesas de los efectos revolucionarios de las TIC en los gobiernos están lejos de haberse logrado. Existe aún mucha distancia entre los objetivos, las metas y los resultados.

Como señala Gasó (2004), a pesar de que las políticas de gobierno electrónico han demostrado avances, la mayoría de iniciativas todavía se encuentran en una fase preliminar de información.

En el ámbito Latinoamericano, el número de páginas web gubernamentales es todavía muy bajo. En su gran mayoría son simples páginas de información de primera generación con datos acerca de la institución, horarios de atención, estructura interna, misiones y funciones; una gran cantidad de ellas no es actualizada regularmente; muy pocas prestan servicios que pueden ser finalizados en línea *—on-line—*; los portales son administrados centralmente y su estructura es poco amigable; las políticas de gobierno electrónico son impulsadas más por tecnócratas que por políticos a pesar de que su liderazgo es imprescindible para la implementación de este tipo de reformas (Rubino-Hallman, 2002).

Para Norris (2003) ello confirmaría el hecho de que las páginas web oficiales se han posicionado mucho más como servicios de información que como canales comunicativos o de relaciones bidireccionales.

El gobierno electrónico no se desarrolla creando páginas web con información institucional o con la oferta de los servicios actualmente existentes. Es necesaria una transformación radical de las instituciones que prestan servicios públicos para que las TIC no formen parte de un mero “maquillaje” que agote su potencial reproduciendo las mismas deficiencias de las administraciones públicas.

Por ello se ha sostenido que el proceso de modernización a través de las TIC va mucho más allá de ofrecer los servicios públicos a través de Internet, ya que *“pasa por una modernización integral de las administraciones públicas y redefine la relación entre Gobierno y gobiernos (central, regional y local), funcionarios, ciudadanos y empresas”* (BID, 2003:10).

El gobierno electrónico como política pública debe instrumentarse transversalmente en todas las jurisdicciones del gobierno. La coherencia para su implantación demanda una planificación consensuada y coordinada entre los diferentes organismos, lo cual implica que los máximos responsables del gobierno sigan una serie de pautas y de directivas preestablecidas no sólo

desde el punto de vista funcional de la política y de los imperativos tecnológicos, sino también desde una visión participativa.

A ello se suman las barreras técnicas para la implementación de una política de gobierno electrónico: la resistencia organizacional, la falta de presupuesto, los conflictos políticos con otros sectores, los problemas inherentes a la seguridad y privacidad, la falta de coordinación de políticas, la necesidad de reentrenamiento de los recursos humanos y falta de definición de políticas a corto, mediano y largo plazo.

Nuestra región se ha sumado tardíamente al desarrollo del gobierno electrónico incorporando algunas políticas internacionales inaplicables en Estados sin flujos abiertos de información, sin transparencia y sin participación de los sectores sociales. Pese a ello, el esfuerzo por hacer un uso intensivo de las TIC para facilitar el contacto con los ciudadanos demuestra ser un avance importante respecto de anteriores políticas donde el ciudadano era mero destinatario y no copartícipe y co-gestor de las decisiones públicas.

La necesidad de un cambio surge impostergable cuando los resultados de la democracia en América Latina están revelando una crisis en los modelos institucionales que hace peligrar la gobernabilidad democrática.

La buena gobernabilidad requiere de altos niveles de credibilidad. Hay que conservar esa legitimidad arquitectónicamente: el gobierno debe demostrar que tiene una capacidad probada para dar respuesta a las demandas y expectativas sociales creadas. Pero también hay que conservar esa legitimidad horizontalmente: haciendo a los actores copartícipes de la gestión y de los procesos de decisión en un esquema de participación democrática.

La información compartida puede generar un cambio de paradigma en el modelo de gestión y el uso inteligente de las TIC puede aportar soluciones concretas y positivas para el cambio.

El gobierno electrónico puede aportar un cambio radical al proceso democrático cuando aquél es definido como un instrumento para la innovación y transformación de la gestión y no como mera herramienta de eficientización de los actuales modelos de gestión burocráticos. De ahí la importancia del estudio de las políticas de gobierno electrónico

América Latina se encuentra ante un nuevo desafío. Si bien la utilización de las TIC puede representar un salto en el desarrollo hacia los modelos de producción de la Sociedad de la Información, existen serias dificultades para instalar modelos exógenos no adaptados a la propia realidad de la región.

Dentro de estos problemas-reto se encuentra la inexistencia de un claro modelo de desarrollo hacia la Sociedad de la Información, plenamente participativo. Los programas de impulso de la Sociedad de la Información son formulados generalmente por las áreas técnicas; existe duplicidad de iniciativas y de esfuerzos al no existir un organismo coordinador; no existen mecanismos previstos para la participación de sectores de la sociedad civil; no existe un diseño o planificación de prioridades y metas a alcanzar.

La superación de estos obstáculos requiere una fuerte política centralizadora, con compromiso y liderazgo, pero antes que nada, un claro

estudio acerca del estado actual de la Administración y qué cambios organizacionales son necesarios para insertar el gobierno electrónico en el marco de un proceso de modernización.

Como lo demuestra la experiencia Latinoamericana, si los cambios no van acompañados de estas políticas, los programas de gobierno electrónico tendrán un impacto muy limitado que desalentarán futuras inversiones en el área.

Analizaremos en esta tesis las políticas de gobierno electrónico que se han aplicado en la Provincia de Buenos Aires a partir de la aprobación de su Plan Estratégico en el año 2002 mediante Decreto N° 1.824/02, los obstáculos y resistencias que han existido, los casos de éxito en la aplicación de las TIC en el proceso de toma de decisión, los servicios que se brindan a través de Internet y el nivel de uso que se les da a las TIC.

Buscaremos identificar qué tienen en común los casos exitosos y cuáles son las mejores pautas de reforma que permitan crear un nuevo andamiaje jurídico-institucional que, sustentándose en las posibilidades que brindan las nuevas herramientas informáticas, contribuya a reforzar una gobernabilidad fundada en los consensos democráticos.

La Tesis está estructurada en tres Partes y una sección final con los resultados y las conclusiones. En la Primera Parte se expone, en una única sección, la definición del estado de la cuestión, problemática, hipótesis y aspectos metodológicos de la investigación.

En la Segunda Parte, en tres capítulos, se desarrollan los aspectos conceptuales más relevantes. Resulta necesario realizar una exposición detallada de las definiciones por la novedad de la temática y por no existir aún conceptos claros y unívocos entre los diversos autores que abordan la materia. Así, trataremos en el Capítulo I el concepto, las visiones y los cambios económicos y sociales de lo que se ha dado en llamar “Sociedad de la Información”; la definición y vinculaciones entre las nuevas Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y la política y los gobiernos estarán en el Capítulo II y en el Capítulo III se exponen las distintas concepciones sobre el gobierno electrónico, las etapas y modalidades de implementación así como los beneficios que se esperan de la utilización de las TIC en el proceso gubernamental.

En la Tercera Parte nos introduciremos en el análisis de las políticas de gobierno electrónico en la Provincia de Buenos Aires. En los siete capítulos combinaremos el análisis conceptual con los resultados de la investigación. De acuerdo con la metodología de análisis definida, en el Capítulo IV determinaremos el contexto social, político e institucional de la Provincia, con una especial mención a las competencias gubernamentales de los organismos. A continuación, luego de un análisis conceptual de las buenas prácticas en la materia, examinaremos el Plan Estratégico de Gobierno Electrónico aprobado por Decreto N° 1.824/02. Estudiaremos en el Capítulo VI cómo se inscriben las políticas de gobierno electrónico en las estrategias de modernización del Estado, precedido de un relevamiento de las concepciones teóricas que dan sustento a la Nueva Gerencia Pública. En el Capítulo VII investigaremos los

distintos proyectos y acciones transversales de gobierno electrónico, buscando identificar los elementos que propenden al éxito u obstaculizan esas políticas.

Más adelante –Capítulo VIII– se estudiarán las recomendaciones para llevar adelante el diseño de una página web y las normas provinciales existentes al respecto. A partir de esas bases, se estudiarán las páginas web de los distintos Ministerios, Secretarías y Organismos de la Provincia para detectar si existe o no uniformidad en el diseño y en los servicios y en qué grado de avance se encuentran las distintas áreas. Luego –y a través de un estudio de los usuarios realizado por la Dirección Provincial de Rentas– podremos advertir cómo el diseño puede condicionar el uso de las tecnologías. Finalmente, se realizará un estudio cuantitativo del uso que los ciudadanos dan a este tipo de servicios.

En el Capítulo IX analizaremos la experiencia llevada adelante por la Provincia de Buenos Aires para utilizar las urnas electrónicas en el proceso de votación del año 2003, los obstáculos, los costos y los resultados de la primera experiencia de este tipo en la República Argentina. Finalmente, en el Capítulo X, nos detendremos en el análisis de las políticas de gobierno electrónico enfocándonos en los actores: en una primera sección, siguiendo las estrategias del análisis crítico del discurso, abordaremos los discursos del Gobernador para establecer el grado de prioridad que otorga a la modernización del Estado y al uso de las nuevas tecnologías; luego, se estudiarán el uso real de los ciudadanos sobre un servicio informativo; se estudiarán las políticas de compras de los Organismos en el marco de las distintas acciones para reducir la brecha digital; y concluiremos nuestra investigación con los resultados de las mediciones efectuadas para evaluar el uso que los funcionarios hacen de los nuevos medios de contacto, rendición de cuentas y transparencia.

Concluye la tesis con una Sección de Resultados, donde se reexpondrán, de forma sistemática los mismos para analizar en la Sección Conclusiones la contrastación de las hipótesis que han orientado la investigación.

Por último, deseo expresar mi sincero y profundo agradecimiento al Director y la codirectora, quienes con sus consejos, me han guiado en el arduo trabajo de transformar ideas en conocimiento. Al director, por animarme a dar el último paso; a la codirectora, por aceptar la tutoría y orientarme cuando sólo tenía vagas ideas.

Agradezco al Dr. Juan Carlos Corbetta por la confianza que ha depositado en mí como docente de la Cátedra I de Derecho Político de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata y auxiliar docente suyo de las materias de postgrado de las maestrías en Ciencia Política, Integración Latinoamericana y Salud Pública. Agradezco también a mi directora de beca de Perfeccionamiento en la Investigación de la Universidad Nacional de La Plata, Dra. Noemí B. Mellado por la lectura del texto y útiles sugerencias.

Agradezco al Programa Alfa de la Comisión Europea “Gobierno Electrónico”, coordinado por la Universidad de Zaragoza, que en estos últimos años me permitió viajar a Münster, Alemania y a Montevideo, Uruguay, donde

puede intercambiar ideas y bibliografía con los profesores de la Westfälische Wilhelms-Universität y de la Universidad de la República.

Agradezco a Susana Pietrángeli por la lectura y corrección del texto, a Santiago Matheu por su colaboración en la etapa de preparación y prueba de respuesta de correos electrónicos a funcionarios y a los funcionarios e informantes que colaboraron con sus datos.

Mi reconocimiento a los amigos y compañeros de trabajo que con su ayuda, comprensión y desinteresada colaboración, han hecho posible este trabajo.

Por último, a mi esposa, por estar siempre a mi lado aportando ideas y comprender “las desventuras del conocimiento científico”.



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

PRIMERA PARTE - ASPECTOS METODOLÓGICOS

1. Estado de la cuestión: el desarrollo del Gobierno Electrónico

La tecnología tiene una importancia fundamental para el desarrollo de los pueblos. El PNUD sostiene que *“ha llegado el momento de formar una nueva alianza entre la tecnología y el desarrollo”* (PNUD, 2001:6).

En las iniciativas de reforma hacia el gobierno electrónico hay una clara convergencia en el discurso del paradigma dominante y de las “buenas prácticas” necesarias para alcanzar resultados concretos, pero existe poco material científico. Por un lado, encontramos materiales promocionales o documentos de carácter enunciativo sobre los avances conseguidos o en perspectiva, es decir, “mirar lo que estamos haciendo” –*“look at what we are doing”*–. Por otra parte, materiales-guía o documentos de carácter orientador sobre las actuaciones a emprender, es decir, “cómo hacerlo” –*“how-to-do-it”*–.⁴

Esos materiales, recetas o guías no satisfacen los requisitos necesarios para una verdadera modificación en las Administraciones Públicas Latinoamericanas (Salvador, 2002). A lo sumo, pueden conducir a problemas de aplicabilidad por copiarse recetas en un contexto distinto, pero nunca a una convergencia de resultados.⁵

La gran mayoría de los estudios son de tipo descriptivo y realizan comparaciones cuantitativas entre los distintos Estados para determinar el grado de evolución de las políticas de gobierno electrónico.

Entre este tipo de estudios merece citarse un informe elaborado por Stephan Ronaghan para las Naciones Unidas. En dicho informe se señala que

⁴ Un ejemplo de esta clase de libros es *“Connected Government. Thought Leaders. Essays from innovators”*, editado por Kaczorowski (2004) que describe las políticas llevadas adelante por los Estados más desarrollados en materia de gobierno electrónico. Ese libro, como la gran mayoría de los materiales de esta temática, son producidos o financiados por empresas de tecnología.

⁵ La mayoría de las veces esa réplica de políticas es coercitiva, pues siendo necesario recurrir a fuertes inversiones y a préstamos internacionales, los gobiernos locales reciben condicionamientos o presiones para adoptar ciertas políticas en la materia. Pero otras veces, ese isomorfismo es “mimético”, lo que supone la imitación, por parte de los gobiernos locales, de referentes que se consideran ejemplos a seguir (Sancho, 2002). Justamente, uno de los problemas-reto de los gobiernos en Latinoamérica es el diseño y gestión de un modelo de desarrollo hacia una Sociedad de la Información plenamente participativa y políticamente activa. Parece evidente, pero no está de más recordar que las TIC, por sí mismas, y a pesar de sus evidentes potenciales para el desarrollo y la comunicación, no facilitarán una mejor democracia, menor corrupción, o mayor participación ciudadana.

169 de los 190 Estados miembros de las Naciones Unidas contaban con una página web oficial para proporcionar información a los ciudadanos y prestar servicios. Pero, detrás de esta alta cifra, el 16,8% se encontraba en una etapa estática, meramente informativa y con un número limitado de páginas; el 34,2% se encontraba en la etapa subsiguiente, con información dinámica; otro 30% ofrecía servicios en línea interactivos que ya permitían acceder a contenido actualizado regularmente, a documentos y a direcciones de correo electrónico de políticos y funcionarios y sólo el 9% tenía capacidad para llevar a cabo transacciones electrónicas (Ronaghan, 2002).

Existen varios índices que miden el grado de avance del gobierno electrónico en el mundo. Según el informe del grupo Cyprg, de la Universidad de Arizona, disponible en www.cyprg.arizona.edu, EE.UU. poseía en promedio 192 páginas oficiales por Estado, siguiéndola la región Escandinava (promedio de 169) y Europa Occidental (101 páginas promedio). El resto de las regiones estaba muy por detrás.⁶

Otro estudio desarrollado por el Centro de Políticas Públicas de la Universidad de Brown, EE.UU., establece un ranking, a nivel nacional, del avance del gobierno electrónico en 198 Estados. Por regiones, América del Norte tiene el máximo porcentaje de servicios en línea (56 %), seguida por Asia (38 %), las Islas del Océano Pacífico y el Medio Oriente (24 %), Europa Occidental (20 %), América del Sur (19 %), América Central (15 %), Medio Oriente (13 %), África (7 %), Europa del Este (4 %) y en último lugar Rusia y Asia Central (3 %).⁷

Si desagregamos los datos de ese estudio, se desprende la clara ventaja de las sociedades postindustriales respecto a las sociedades en desarrollo y consecuentemente, la vinculación entre desarrollo económico, democracia y avance del gobierno electrónico.

Siguiendo esta lógica, también pueden identificarse otro grupo de estudios explicativos que buscan dar razón de los distintos resultados en la aplicación de políticas similares.

Muchos autores suelen explicar estas diferencias por tres factores: altos niveles socioeconómicos de desarrollo contribuyen a crear un capital social elevado y consecuentemente, los niveles educativos y conocimientos que exigen el uso activo de las TIC. En segundo lugar, se entiende que los niveles

⁶ Esta puntuación, meramente cuantitativa, coincide con los máximos puntajes alcanzados por región en cuanto a la funcionalidad de los sitios oficiales.

⁷ Para clasificar a los 198 Estados estudiados, se determine un puntaje de 0 a 100 y se los distribuyó según la existencia de publicaciones, bases de datos y cantidad de servicios online. Cada sitio gana cuatro puntos por contar con publicaciones, bases de datos, audio o video, acceso en idioma extranjero, no tener publicidad ni tarifas ni accesos restringidos, contar con navegación para disminuidos, tener políticas de seguridad, admitir firma digital en las transacciones, posibilitar el pago con tarjeta de crédito, tener listado actualizado de mails de funcionarios, tener áreas para ingresar comentarios, opciones para actualizar, opción para personalizar el contenido, y acceso PDA. Contar con todos estos servicios implica un máximo de 76 puntos. Un extra de 24 se adiciona, a razón de 1 punto por cada servicio que pueda ser completado online. En definitiva, siendo que el máximo puntaje no supera los 100 puntos, los cierto es que aún estamos lejos del máximo desarrollo deseable. Puede accederse al informe en <http://www.insidepolitics.org/egovt05int.pdf>

de democracia contribuyen en el proceso de evolución del gobierno electrónico en el entendimiento de que gobiernos con mayores niveles de exigencia en materia de transparencia, apertura y compromiso social deberían ir más lejos que otros basados en estructuras autoritarias. Por último, se espera que la infraestructura tecnológica juegue un rol importante en el desarrollo de nuevas tecnologías y servicios. Otros tipos de factores secundarios también serían importantes en el proceso, tales como las políticas gubernamentales en materia de TIC; las inversiones en investigación científica; el mercado de las telecomunicaciones; computadoras y software y las habilidades para comprender el idioma de Internet, el inglés (Norris, 2003).

Algunos estudios, desde una perspectiva más cuantitativa, relacionan el grado de desarrollo humano como factor explicativo del distinto nivel de desarrollo de las políticas de gobierno electrónico. Siguiendo esta línea de investigación, Tesoro, Arambarri y Cao (2002) han cruzado el índice de “Desempeño del GE” de Kirkman, Osorio y Sachs con factores político-institucionales, sociales, económicos y culturales, provenientes del “contexto” del gobierno electrónico en cada comunidad, demostrando que, en términos generales, coincide el grado de desarrollo del gobierno electrónico con el grado de desarrollo político, social y económico.⁸

Así, el contexto social es tanto o más importante que la evolución de las infraestructuras de las TIC, su mercado y el liderazgo político y las iniciativas en la materia. Por ello, se afirma que la situación social, política y económica de un país coincide con el nivel de desarrollo de sus programas de gobierno electrónico (Gascó, 2004).

A nivel regional, se destaca el Informe del BID (2003). Además de recomendaciones y señalar casos de éxito, identifica algunas circunstancias críticas para la evolución del gobierno electrónico a etapas superiores. Según este documento, el rápido desarrollo de las tecnologías habría encontrado poco preparadas a las débiles economías latinoamericanas. Agrega que si bien muchos países ya han empezado a trabajar en la ampliación del marco legal y en la definición de normas y estándares para el desarrollo y uso del gobierno electrónico, en la mayoría de los casos, la adaptación del marco legal vigente y la definición de nuevas normas va por detrás del desarrollo tecnológico del gobierno electrónico: los servicios están disponibles antes que las adaptaciones legales necesarias. Por otra parte, destaca la existencia de duplicidad de iniciativas y esfuerzos por no existir un organismo coordinador ni mecanismos para la participación de sectores de la sociedad civil. Así, las ambigüedades, la inexistencia de un marco legal adecuado y la falta de un claro liderazgo inhiben

⁸ Para esta conclusión, los autores combinaron el índice que mide el grado de preparación para explotar las oportunidades de la Sociedad de la Información, elaborado por Kirkman, Osorio y Sachs en el Centro para el Desarrollo Internacional –ICD– de la Universidad de Harvard en 2001 y disponible en http://www.cid.harvard.edu/cr/pdf/gitrr2002_ch02.pdf con otros índices políticos, sociales y económicos, tales como el índice de Desarrollo Humano –PNUD–, de Percepción de la Corrupción –Transparency International–, de Calidad Político-Democrática –Universidad de Carleton, Canadá–, de Gobernanza –Banco Mundial–, de Propensión a la Sociedad Red –Information Technologies Group, Center for International Development at Harvard University y de Equidad Distributiva o Coeficiente GINI –ONU / PNUD–.

–según este estudio– el desarrollo de las políticas de gobierno electrónico en Latinoamérica.

La gran mayoría de los estudios e informes oficiales afirman que los inconvenientes se superarían con una férrea decisión política y un fuerte liderazgo desde el primer nivel gubernamental hacia los estratos inferiores del Estado (Capanegra, 2002, entre muchos otros).

Para Kaufman (2004) el proceso de incorporación de TIC en los gobiernos de la región se circunscribe a un conjunto de acciones “cosmético/tecnológicas” que obstaculizaron y obstaculizan la oportunidad de incorporar seriamente a las TIC. Añade que se han seguido políticas que asumen una visión puramente tecnológica, que consideran que el gobierno electrónico, en tanto modelo tecnológico, es cuestión de informáticos, no de formulación de políticas públicas y que, por lo tanto, no incorpora la diversidad de actores que el modelo requiere; que omite toda consideración acerca de los cambios culturales e institucionales que un gobierno electrónico supone a fin de brindar en línea servicios que la misma comunidad define; que entiende que la instauración de un gobierno electrónico consiste en la construcción de algunos portales con alguna información oficial, más algo de tecnología y algunos procesos electrónicos internos en el gobierno, todo superpuesto al mismo andamiaje burocrático existente.⁹

En cuanto a las deficiencias de la estructura institucional, los informes y estudios coinciden en algunas tendencias generales. Para Katherine Reilly (2004) en la mayor parte de América Latina se puede identificar una agencia gubernamental que ha tomado responsabilidad en la construcción de la agenda nacional de gobierno electrónico, que se localiza típicamente en una dependencia directa de la Presidencia o en una institución vinculada a la modernización o gestión del sector público.

Según el informe del BID ya citado, los programas tienen el apoyo del presupuesto nacional para financiar un reducido número de cargos dedicados al desarrollo de planes, diseño y administración de proyectos. El apoyo a la implementación de los programas proviene generalmente de préstamos internacionales o cooperación técnica, donde aparece el BID como figura predominante.

Respecto a los procesos de definición, el déficit en la participación de la sociedad civil parece ser una constante. A menudo no resulta muy claro quién exactamente está involucrado en la generación de las estrategias de gobierno electrónico. La mayoría de las estrategias se hacen públicas una vez completadas, pero el acceso a la información se encuentra generalmente vedado durante el proceso su producción. Casi siempre, las estrategias de gobierno electrónico son enteramente generadas desde dentro del gobierno,

⁹ La pregunta no es si los Estado Latinoamericanos pueden implementar el gobierno electrónico con eficiencia y transparencia, sino cómo pueden lograrlo. Según Kaufman (2004:130) que “*El desarrollo de las NTICs y de la Sociedad de la Información debe estar enmarcada en una política general delineada en un plan estratégico a mediano y largo plazo el que ronde, entre muchas otras cuestiones, temas tales como el ‘para quiénes’, ‘con quiénes’, ‘con qué’, ‘cómo’, ‘con cuáles contenidos’, ‘con qué resultados’, ‘con qué tipo de normas’.*”

aunque posiblemente en consulta con actores externos con frecuencia provenientes del sector privado. Sin embargo, el proceso carece, por lo general, de participación y transparencia.¹⁰

Por ello, se ha sostenido que una de las características de los programas de gobierno electrónico en América Latina es que, en líneas generales, no nacen de impulsos propios de una conjunción armoniosa entre sociedad civil y gobierno.

Pocoví y Farabollini (2002) distinguen al menos cuatro defectos en las políticas de gobierno electrónico en Latinoamérica. En primer lugar, no se contemplan los aspectos organizacionales: las inversiones en TIC apuntan principalmente a la automatización aparente de oficinas, focalizándose en la compra de equipos; no se explicita la lógica de las decisiones, tampoco estas derivan de un análisis de prioridades sino que parecen ser arbitrarias y dependientes de las disponibilidades de caja de cada organismo. Señalan que, en segundo lugar, no se verifican las reformas necesarias en la Administración Pública ya que no hay, salvo experiencias sectoriales aisladas y de acotada magnitud, un proyecto de reforma administrativa para acompañar las medidas reformistas. Específicamente, en el servicio de informática regional, no sólo faltan transformaciones para adaptarse a la evolución tecnológica, sino que en la mayoría de los casos hay una involución respecto a la etapa fundacional.¹¹

En tercer lugar, no se prevé el impacto de los sistemas de información. En efecto, dado que el proceso de incorporación de TIC responde a una dinámica reactiva y con un uso autónomo, el crecimiento de las redes es siempre insuficiente y se generan "islas automatizadas de información" que atentan contra la calidad y la integración de la información.¹² Por último señalan, como una consecuencia que retroalimenta los restantes defectos, que la mejora en la productividad es insuficiente en relación al incremento de las inversiones. La ausencia de resultados lleva a mayores inversiones repitiendo

¹⁰ En los casos de Costa Rica y Chile, los documentos fueron escritos enteramente desde dentro del gobierno. En Uruguay, Perú y México, hubo procesos participativos detrás de la confección de agendas de e-gobierno, no obstante el sector privado fue el grupo primariamente invitado a participar. Además, en estos casos parece haber existido una discontinuidad entre el proceso participativo y la elaboración de una estrategia. El capítulo sobre e-gobierno del "Livro Verde" de Brasil fue elaborado a través de un proceso participativo, aunque los participantes de la sociedad civil centraron sus energías en el capítulo sobre conectividad (Reilly, 2004).

¹¹ Justamente, para Rubino-Hallman (2002) los desafíos más importantes en Latinoamérica hacia el desarrollo de la infraestructura de la Sociedad de la Información, son, en primer lugar, la poca densidad de líneas telefónicas. En segundo lugar, la mayoría de las conexiones a Internet son de tipo dial-up, y todavía caras. El sector de las telecomunicaciones, si bien ha sido privatizado, permanece en una situación de oligopolio o monopolio legalmente protegido. Consecuentemente, los esfuerzos no son aún los suficientes como para gozar de una infraestructura básica para la Sociedad de la Información en Latinoamérica.

¹² Como señalan, no puede haber planificación donde hay duplicación de políticas y estrategias para el desarrollo de la Sociedad de la Información, donde falta un registro actualizado, donde no hay control y seguimiento de sistemas y donde no hay estándares ni manuales de procedimientos. Otro claro ejemplo de la caótica situación está dado por la dispersión incontrolada de áreas de informática descentralizadas, de redes locales sin conexión con la red de telecomunicaciones regional, etc.

los esquemas de políticas erráticas y es por ello que en algunos casos las TIC son vistas más como un problema que como una solución.

Si bien todos los estudios indican que tanto Brasil, México, Argentina, Uruguay como Chile son los países que tienen la capacidad más elevada para poner en marcha programas de gobierno electrónico, existen aún diferencias entre los resultados de las políticas y programas de gobierno electrónico en unos y otros.¹³ Brasil y Chile tienen los marcos institucionales más fuertes, lo que se explicaría si se tiene en cuenta que sus políticas de gobierno electrónico y Sociedad de la Información surgieron hacia 1995, en el primer caso y en 1999, en Chile.¹⁴

Según Finkelievich (2004:77) *“Argentina, Brasil y Uruguay poseen, en lo que concierne a los procesos de informatización de sus gobiernos locales, diversas historias y procesos, que determinan los diversos grados de compromiso con la apropiación, el uso y la difusión de las tecnologías, relacionados con las diferentes estrategias económicas y políticas de cada país. Sin embargo,... las estrategias de incorporación de TIC en la gestión local fueron elaboradas por pequeños grupos de funcionarios, por fuera de planes municipales más integradores, sin consultas previas a la población de funcionarios municipales ni estudios de impacto, ni de monitoreos y evaluaciones posteriores a la implementación. (...) Esta carencia de una estrategia integradora ha causado resistencias y conflictos en los funcionarios de diversas categorías”*. Agrega que es raro encontrar páginas web gubernamentales que rindan cuentas de las acciones emprendidas o que inciten a la participación.

En definitiva, la información existente acerca de las iniciativas de gobierno electrónico en nuestra región es relativamente pobre.¹⁵ Pero menor aún son los estudios existentes a nivel subnacional. Los pocos estudios disponibles se concentran en los gobiernos locales –ciudades europeas, especialmente. Muchas veces, no existen datos fidedignos ni disponibles para realizar un estudio de tipo comparado en este nivel.

Si bien se ha dicho que los patrones de funcionamiento del gobierno electrónico a nivel regional, provincial o municipal pueden depender más del

¹³ Existe un estudio elaborado por Ronaghan (2002), que establece una puntuación de 2.24, 2.16, 2.09, 2.03 y 2.03 para Brasil, México, Argentina, Uruguay y Chile respectivamente. Venezuela alcanza un puntaje de 1.92, Colombia de 1.88, Bolivia de 1.73, Ecuador 1.63 y Perú 1.60, mientras que se encontrarían en una escala inferior, calificada como países con políticas de e-gov mínimamente presentes, entran Paraguay 1.50 y los de América Central y Caribe con un promedio de 1.28. Ronaghan S., 2002. Benchmarking e-government. A global perspective. Nueva York, Estados Unidos: UNDPEPA y ASPA.

¹⁴ Señala que en Costa Rica y Perú, los procesos de cambio gubernamental han impedido el progreso en la agenda de gobierno electrónico. República Dominicana y Uruguay aún no poseen estrategias claras de e-gobierno, lo que se corresponde con sus relativamente débiles estructuras institucionales. Esta diferencia en los resultados de las políticas no sólo es válida entre regiones, sino aún dentro de la misma región, y en cada país en relación con el nivel de desarrollo de las clases sociales.

¹⁵ Para la autora esto se explica en parte por el hecho de que si bien se ha incrementado la preocupación acerca de la importancia de las TIC para la promoción y el éxito de los proyectos de desarrollo, la mayoría de los programas financiados por los organismos internacionales se ha hecho en sectores tales como los de educación o salud (Rubino-Hallman, 2002).

tamaño del Estado Federal y del grado de federalismo existente antes que de las políticas nacionales de gobierno electrónico (Norris, 2003), la selección del estudio del caso de la Provincia de Buenos Aires encuentra varias justificaciones.

En primer lugar, la inexistencia de estudios científicos a este respecto. Por otro lado, debe considerarse que es la Provincia con mayor población, aporte al PBI nacional y la segunda en extensión territorial. Además cuenta con sectores de población bien diferenciados, tanto en lo geográfico como en lo socioeconómico. Si bien estas razones bastarían para justificar la elección como representativa de la problemática de las políticas de gobierno electrónico en nuestro país, además se encuentra fundamentada si consideramos que el proceso de cambio es muy reciente, que se encuentra en un marco acelerado de expansión y que ha incorporado, a diferencia de otras jurisdicciones, iniciativas vinculadas con la democracia electrónica.

2. Delimitación del problema

Los cambios en la administración de los asuntos públicos suelen traer aparejados transformaciones normativas y organizativas que buscan legitimar su accionar, obtener recursos y viabilizar la implementación de las nuevas políticas. Algunas modificaciones requieren cambios significativos en la estructura organizacional junto con la creación de nuevos roles y la desaparición de otros, la redesignación de áreas con otros nombres que expresen mejor los propósitos perseguidos e incluso la fusión o separación de distintos ámbitos de acuerdo con los intereses particulares del momento y del grupo político a cargo (Camou, 2005).

Por ello, la sanción del Decreto N° 1.824/02 que estableció el Plan Estratégico de Gobierno Electrónico en la Provincia de Buenos Aires y creó el Consejo de Gobierno Electrónico supuso un cambio importante en las políticas del Estado asociadas a la comunicación y previsión de servicios a sus ciudadanos a través de las nuevas tecnologías.

Un informe previo a la sanción del Plan Estratégico de Gobierno Electrónico en la Provincia de Buenos Aires revelaba que, en general, las páginas web y las aplicaciones basadas en las TIC no necesariamente respondían a las necesidades del Estado Provincial en su conjunto y, menos aún, a los requerimientos y demandas de los habitantes.¹⁶

A inicios de 2002, ese análisis sistémico del inventario de herramientas informáticas detallaba una enorme cantidad de aplicaciones y sitios de Internet desarrollados por los diferentes organismos de la Provincia. La gran mayoría de ellas fue elaborada para brindar información institucional a los habitantes. Estos proyectos se habían generado internamente, a veces sin participación ni

¹⁶ Dicho informe fue luego incorporado como parte del Anexo del Decreto 1.824/02 que aprobara el Plan Estratégico de Gobierno Electrónico.

objetivos de las autoridades políticas, respondiendo a las necesidades del organismo o de alguna de sus áreas.¹⁷

La mayoría de las páginas web generadas en forma interna, no contemplaban el uso compartido de sistemas similares de otros organismos y se constituían en soluciones *ad hoc* sin interacción con otros organismos provinciales, municipales o nacionales.

Si bien estas páginas cumplían con los objetivos de su creación –ser páginas informativas de primera generación–, desde el paradigma del gobierno electrónico son evidentemente incompletas pues solamente resuelven algunas etapas del proceso que debe completar el usuario

Con el objetivo de potenciar y maximizar los beneficios para el ciudadano y para la Administración Pública Provincial, el gobierno de la Provincia dio inicio a un proceso de coordinación e integración de políticas a través del Plan Estratégico de Gobierno Electrónico aprobado por Decreto N° 1.824/02.

Los objetivos generales definidos del Plan buscaron acercar la Administración Pública al habitante, haciéndola más accesible y transparente y brindando más y mejores servicios. Se buscaba implementar la gestión basada en responsabilidad por resultados y recursos, aumentar el impacto de los programas de Gobierno, complementar el proceso de modernización mejorando la calidad y la eficiencia de los servicios del Estado mediante el uso de información, procesos y tecnología y desarrollar aplicaciones verticales y transversales sobre una infraestructura común. El objetivo final era solucionar temas y problemas específicos de los habitantes.

A través de dichos objetivos generales, se intentaba:

- desarrollar la estrategia de los portales de la Provincia para difundir las actividades del gobierno provincial y sus dependencias;
- informar a los habitantes sobre los servicios y trámites que presta la Provincia y los requerimientos para realizarlos; permitir a los habitantes requerir información, realizar trámites y pagar impuestos en forma remota;
- habilitar nuevos canales de comunicación entre los ciudadanos y las autoridades políticas y habilitar nuevos medios de participación ciudadana.
- contribuir, a través de las TIC, a la eficiencia y transparencia de la Administración Pública de la Provincia reduciendo costos de gestión y permitiendo la difusión de los actos de gobierno, promoviendo el uso eficiente de la información, los procesos, los recursos humanos y la tecnología.

¹⁷ Entre las páginas se pueden mencionar la página web del Poder Ejecutivo Provincial, la página web de Rentas, organismo de recaudación perteneciente al Ministerio de Economía; la página web “abc” perteneciente a la Dirección General de Escuelas, la página web de Compre Bonaerense perteneciente al Ministerio de la Producción, la página web del Instituto Provincial de Seguridad Social, la página web del Ministerio de Salud, la página web de la Contaduría General de la Provincia, entre otras.

- maximizar el aprovechamiento de las tecnologías y sistemas existentes en la Provincia y sus organismos;
- rediseñar los procesos de manera integrada y continua con foco en el habitante aplicando criterios de simplicidad, facilidad de acceso, punto único de contacto y flexibilidad;
- facilitar y dar soporte a la difusión e implementación de las políticas de Estado, aumentando el impacto de los programas;
- servir de modelo para la prestación de servicios a través de distintos canales –delegaciones, agencias, kioscos, call center, correo electrónico, oficinas municipales– y contribuir a la eficiencia en el trabajo, la satisfacción laboral, la capacitación y la realización profesional de los empleados públicos provinciales.

Tal como se ha definido en el Plan Estratégico de Gobierno Electrónico, se pretendía iniciar, a nivel provincial, un proceso de reforma del Estado de segunda generación cuyos objetivos estarían centrados en mejorar la calidad de los servicios que brinda a sus habitantes; aumentar el impacto de los programas que ejecuta mejorando la eficacia en el uso de los recursos públicos; mejorar la eficiencia general de la Administración Pública Provincial y recuperar la legitimidad política y pública de sus organizaciones y sus empleados.

Para el cumplimiento de estos objetivos, el Gobierno bonaerense consideró que la utilización de las nuevas herramientas tecnológicas podría coadyuvar a lograr esos objetivos. En este sentido, se estimó que *“... la Provincia debe crear un marco apropiado para aprovechar los beneficios que se derivan de la Sociedad de la Información, fomentando a la vez el desarrollo económico. Es por ello que, siguiendo el camino de los países más avanzados, la Provincia incorpora al proceso de reforma un capítulo de gobierno electrónico”* (Decreto N° 1824/02, Anexo I Plan Estratégico de Gobierno Electrónico para la Provincia de Buenos Aires).

Más adelante se define la misión del gobierno electrónico como el desarrollo de *“... una plataforma tecnológica para satisfacer los requerimientos y responder a las necesidades de los habitantes, contribuyendo a crear una administración pública íntegra, eficaz y transparente, mediante el uso eficiente de la información, los recursos humanos, los procesos y la tecnología. De esta forma el gobierno electrónico se transformará en un canal ejemplar para la prestación de los servicios del Estado y se constituirá en el soporte y facilitador de la difusión e implantación de las políticas del Gobierno”* (Decreto N° 1824/02).

Los gobiernos actuales esperan encontrar en las herramientas informáticas y tecnológicas soluciones a varios tipos de problemas, de diferente jerarquía y dispar importancia. En este entendimiento la Provincia de Buenos Aires consideró que a través de las TIC se puede lograr desde la mejora en la calidad de los servicios que el Estado brinda a sus habitantes hasta mejorar la eficiencia general de la Administración Provincial pasando por la recuperación

de la legitimidad política y pública de sus organizaciones y de los empleados públicos.

Es evidente que objetivos tan dispares como el recupero de la legitimidad política, la integración de la información, la mayor participación ciudadana o la instrumentación del voto electrónico como parte del plan de reforma política, exigirían distintas estrategias.

A pesar de haberse puesto en marcha algunas de las iniciativas de gobierno electrónico inicialmente diseñadas, los beneficios anunciados no se han producido. ¿Qué puede explicar este estado de situación?

A través de esta tesis intentaremos dar una respuesta a diversas preguntas que surgen del análisis del Plan Estratégico y del estudio de su implantación:

- ¿Bajo qué concepción teórica se inscribe el Plan Estratégico de Gobierno Electrónico?
- ¿Cuál es la visión del gobierno electrónico que se deriva de los objetivos del Plan? ¿Aumentar la eficacia de los servicios existentes o mejorar la participación ciudadana?
- ¿Es compatible la actual política de modernización con los presupuestos del gobierno electrónico?
- ¿Quiénes han intervenido –más allá de las competencias formales– en el proceso de formulación e implementación de dichas políticas?
- ¿Cuáles han sido las acciones llevadas adelante como parte del Plan Estratégico de Gobierno Electrónico?
- ¿Cuál ha sido el resultado de las políticas de modernización a través del uso de las TIC? ¿Qué obstáculos o resistencias institucionales se han producido?
- ¿Qué casos exitosos pueden identificarse de las políticas de gobierno electrónico en la Provincia de Buenos Aires? ¿Qué tienen en común los procesos exitosos para ser replicados en otros proyectos?
- ¿Existió acompañamiento en el máximo nivel político para la implementación del Plan Estratégico de Gobierno Electrónico?

3. Hipótesis

Nuestra hipótesis orientadora sostiene que las políticas de gobierno electrónico en la Provincia de Buenos Aires están asociadas a mejorar la eficacia de los servicios actuales de la Administración Pública.

Como consecuencia de ello, no se han creado nuevos esquemas participativos. Se ha instalado una concepción de gobierno electrónico sostenida en las bases teóricas de la Nueva Gestión Pública con pocos procesos innovadores.

Entendemos que no existe, en materia de gobierno electrónico, una política centralizada o de coordinación de políticas.

Las inversiones en compras informáticas son destinadas principalmente a la gestión y control y sólo, en segundo lugar, para mejorar la atención a los usuarios. ***Los beneficios del gobierno electrónico no llegan a los ciudadanos y no se ha convertido en un tema de la agenda.*** Existe un retroceso en la importancia de las políticas de gobierno electrónico dentro del contexto más amplio de la modernización del Estado.

Algunos Organismos son más reacios a publicar información y los datos de correo electrónico y podría establecerse ***una correlación fuerte y positiva entre mayor nivel de transparencia –publicación de correos electrónicos– y mayor rendición de cuentas –contestación de correos electrónicos–.***

El diseño de las páginas web y de la publicación de medios electrónicos de contacto con los funcionarios, revelaría que los Organismos dan distinta importancia a las herramientas informáticas como medio alternativo de contacto.

Las experiencias exitosas de gobierno electrónico están asociadas a la innovación y exploración, siendo central para ese éxito la detección de las necesidades reales y concretas.

4. Metodología

Trataremos de contestar en esta tesis las preguntas planteadas y contrastar las hipótesis elaboradas a través de un diseño de investigación exploratorio y descriptivo, tomando críticamente los conceptos y los presupuestos desarrollados por la teoría actualmente existente.

Pese a no existir un gran número de estudios científicos sobre el gobierno electrónico en Argentina, entendemos que es preciso sumarse a los incipientes estudios de tipo exploratorios que se han realizado en estos últimos años.

Para realizar esta investigación se toma como unidad de análisis a las iniciativas, políticas y programas de gobierno electrónico en la Provincia de Buenos Aires, en el período 2002-2006.

Siguiendo parcialmente a Tesoro, Arambarri y González Cao (2002), para nuestro estudio se identifican políticas de gobierno electrónico al conjunto de normas, regulaciones y programas del Estado dirigidos a: a) establecer, articular y controlar el marco político, legal y administrativo del gobierno electrónico; b) promover, apoyar y facilitar el acceso de los diversos sectores de la comunidad a las aplicaciones de gobierno electrónico; y c) movilizar a

distintos actores sociales en la promoción y utilización del gobierno electrónico.¹⁸

Se realizará un análisis exploratorio de las experiencias de las políticas de gobierno electrónico, seleccionando alguna de ellas como casos testigo, deteniéndose en un conjunto de factores asociados al desempeño del gobierno electrónico en la unidad de análisis escogida.¹⁹

Si bien nuestra unidad de análisis es más controlable y estable que las unidades nacionales o regionales, no dejan de existir problemáticas en el estudio relacionadas con la ausencia de indicadores específicos y estándares para las unidades subnacionales.²⁰

Para salvar vacío, metodológicamente se combinarán técnicas cuantitativas y cualitativas de análisis ya utilizadas en importantes estudios en esta materia.

Se pretende aplicar una visión integrada de las diferentes áreas de trabajo de las políticas de gobierno electrónico, clasificadas en componentes, sobre un escenario concreto, esto es, el entorno en donde surgen factores condicionantes y facilitadores.

Deberemos detenernos en el estudio de los factores condicionantes del gobierno electrónico, entendido como el conjunto de parámetros políticos, económicos, administrativos, sociales y culturales que favorecen, potencian, acotan, restringen o inhiben la inserción, los recursos, los procesos, los productos, los resultados y los impactos del gobierno electrónico en una comunidad.²¹

En efecto, teniendo en cuenta que el desarrollo del gobierno electrónico depende del escenario donde se desarrolla –de su entorno–, será necesario conocer y evaluar aquellos aspectos que condicionan y/o facilitan el diseño de capacidades de gobierno electrónico, que pueden ser de tipo social, cultural, político o económico.

Para ello, estudiaremos la capacidad institucional efectiva para el desarrollo del gobierno electrónico, incluyendo el marco en el cual se desenvuelven las políticas de implementación de las TIC al interior de la

¹⁸ No hemos tomado de la definición dada por los autores, el fin de las políticas de gobierno electrónico, esto es, “un desarrollo armónico del gobierno electrónico en beneficio del conjunto social”. Si las políticas de gobierno electrónico se definen sólo por tener ese fin, podríamos dejar de lado muchas acciones del Estado que objetivamente son de gobierno electrónico. Ese puede ser uno de los tantos fines deseados, pero no el único y aún puede ser un fin deseado pero no logrado, con lo que no lo incluiríamos en nuestro estudio. Preferimos no utilizar este tipo de limitación subjetiva a los fines de analizar todo tipo de política políticas públicas entendidas como el análisis de los procesos de toma de decisión y descripción de los ordenamientos institucionales y su influencia sobre los procesos de decisión, la identificación de los actores participantes y las coaliciones que se pueden formar.

¹⁹ La inexistencia de datos fidedignos o equivalentes, desalientan la realización de un estudio comparado.

²⁰ Por otra parte, los estudios comparados a nivel provincial no siempre podrán dar cuenta de las causas o resultados por la diversidad de objetivos, políticas y variables intervinientes.

²¹ A través de su análisis podremos dilucidar algunas dificultades que impiden su desarrollo (Tesoro et al., 2002).

Administración Pública. Se examinarán un conjunto de factores político-institucionales, sociales, económicos y culturales provenientes del entorno del gobierno electrónico en la unidad de análisis.

Para el estudio de las políticas concretas, se han utilizado una diversidad de técnicas, estrategias y abordajes:

- Se estudió el Plan Estratégico de Gobierno Electrónico, destacando objetivos y resultados e identificando la corriente a la cual se inscribe.
- Se realizó un seguimiento de las competencias y estructuras organizativas de algunos organismos en el período en estudio, destacando las variaciones.
- Se realizó el seguimiento de la implantación de algunas políticas de gobierno electrónico –las más representativas para el Plan Estratégico de Gobierno Electrónico–, desde el diseño hasta su sanción, pasando por las modificaciones que existieron en la etapa de aprobación administrativa.
- Se estudió el marco legal y normativo del gobierno electrónico, donde se analizarán las normas y reglamentos técnico-legales para dar validez a los servicios de gobierno electrónico.
- Se realizó un detalle de la producción de contenidos y gestión de servicios de gobierno electrónico analizando las distintas páginas web de cada uno de los organismos –veintisiete en total–.
- Se recopiló todo el material documental publicado por los organismos con competencia en la materia durante todo el período de estudio para analizar su contenido y resaltar las modificaciones observadas.
- Se concurrió a las oficinas públicas donde trabajan los actores para observar dónde trabajan, cuántos son y la disposición de los despachos.
- Se entrevistó –entrevistas abiertas– al Secretario Ejecutivo de Gobierno Electrónico y a diversos informantes claves de distintos Organismos: Carlos Rojas, asesor de la Dirección Provincial de Informática y Comunicaciones; Ing. Valeria Pau, de la Secretaría Ejecutiva de Gobierno Electrónico; Dr. Alejandro Batista, Director Provincial en el Patronato de Liberados; Cr. Jorge Di Vecce, asesor de la Subsecretaría de Gestión Tecnológica y Administrativa; Lic. Enrique Stanziola, de la Dirección Provincial de Rentas.
- Se realizó un análisis normativo de los considerandos de los Decretos vinculados al gobierno electrónico para determinar objetivos esperados, innovaciones, metas a alcanzar y descripción de los procesos involucrados.
- Siguiendo a los pioneros del análisis crítico del discurso, se realizó un análisis cuantitativo semántico de los discursos del Gobernador con una selección temática –identificando palabras y temas recurrentes– (Van Dijk, 1989 y 1997; Calsamiglia *et al.*, 2002).

- Se analizaron los resultados de la encuesta realizada por la Dirección Provincial de Rentas de la Provincia.
- Se han relevado la cantidad de funcionarios de toda la Administración Provincial con dirección de correo electrónico y se han enviado correos electrónicos de prueba para analizar la existencia o no de respuesta y velocidad y deducir el interés y la motivación de su uso.
- Se compararon las inversiones en materia de tecnologías – software y hardware– de los organismos provinciales en los últimos tres años.

Sólo así, combinando técnicas, estrategias y abordajes, será posible construir un enfoque metodológico integrador que evite caer en reduccionismos, simplificaciones o visiones sesgadas desde lo tecnológico o desde lo político.

Esta combinación nos permitirá conocer las condiciones de partida para el desarrollo del gobierno electrónico e identificar casos de éxito, a la vez que nos habilitará lograr profundización y alcanzar un grado explicativo en el estudio de las políticas de gobierno electrónico en la Provincia de Buenos Aires.



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

SEGUNDA PARTE - ASPECTOS CONCEPTUALES



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

CAPÍTULO I. SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN

1. Sociedad de la Información: *Definiciones*

Varios autores señalan las confusiones que genera el término Sociedad de la Información –SI–. Una interpretación literal sólo denotaría la simple transferencia de más y mejores datos, cuando el verdadero elemento distintivo es la posibilidad de generar más y mejores conocimientos a partir de la utilización de las Nuevas Tecnologías de la Información y Comunicaciones –TIC–.

Por ello, Manuel Castells (2000-a) propone definirla como Sociedad Informacional, porque todas las sociedades tuvieron sus sistemas de información, mientras que el término “informacional” indica el atributo de una forma específica de organización social de la productividad y el poder. Para Castells (2000-a), debido a las nuevas condiciones tecnológicas, la generación, el procesamiento y la transmisión de la información se convierten en fuentes fundamentales de la productividad y el poder. Pese a lo acertado de ambas disquisiciones, lo cierto es que aquel nombre se ha impuesto en la gran mayoría de los trabajos sobre el tema.

La Sociedad de la Información ha sido definida como “*un determinado nivel de desarrollo social, económico y tecnológico caracterizado por la participación de diversos agentes (gobierno, empresas, investigadores, centros tecnológicos, organizaciones sociales y ciudadanos) dispuestos a generar, difundir y usar la información para la producción de conocimiento económicamente útil (innovación) a los fines del desarrollo*” destacándose que las nuevas variables del desarrollo en la Sociedad de la Información se expresan a través de la participación y de la capacidad de innovación de los países (Valenti López, 2002).

Ester Kaufman (2004 b:3), siguiendo a Castells, define a la Sociedad de la Información “*como aquella en la cual los procesos centrales de generación del conocimiento, la productividad económica, el poder político/militar y los medios de comunicación han sido profundamente transformados por un paradigma informacional moldeado por el nuevo medio tecnológico, que obedece a lógicas de interconexión entre sistemas (morfología de red)*”.

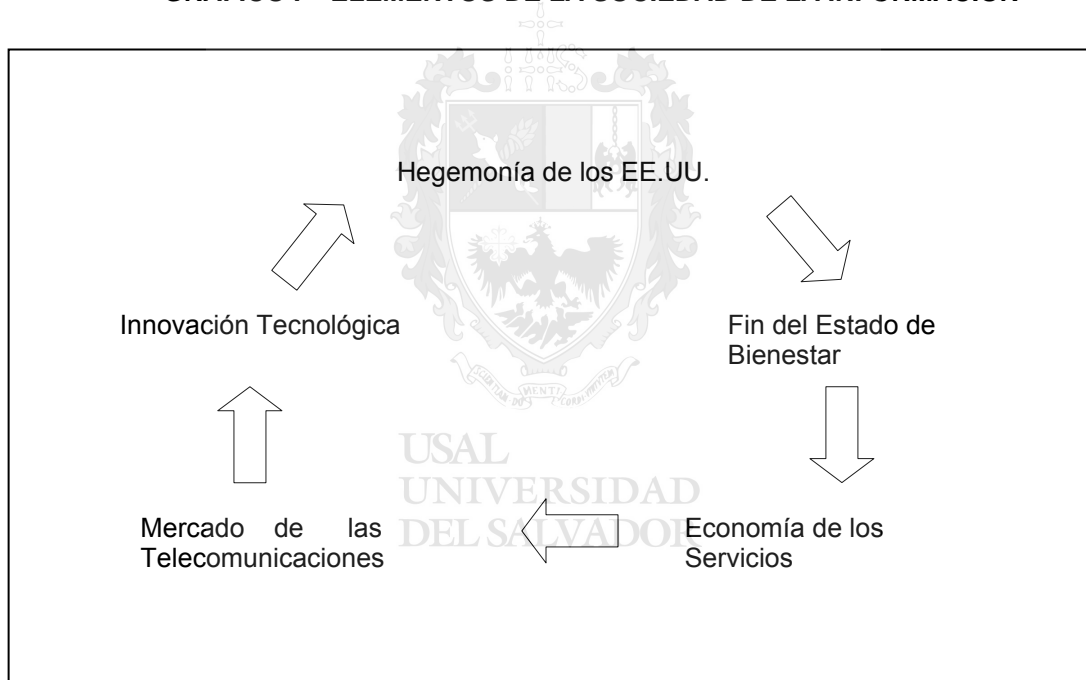
La noción de la Sociedad de la Información surge en la década del ‘90. En efecto, en febrero de 1995, los países más ricos, en el seno del Grupo de los siete –G7–, ratifican en Bruselas la noción de *Global Society of Information*, a la vez que deciden acelerar la liberalización de los mercados de telecomunicaciones. Ello tiene su antecedente en la Cumbre Europea de

Lisboa, en mayo del 2000, donde los entonces quince miembros de la UE deciden, en materia de desarrollo, "apostar" todo a Internet.²²

Tres hechos confluyentes permitirían explicar el nacimiento de la Sociedad de la Información. En primer lugar, la finalización de la guerra fría que confirmó el predominio estadounidense en el ámbito mundial; en segundo lugar, una nueva economía que depende cada vez menos de las personas como factor de mediación en la producción de mercaderías y en tercer lugar, la desaparición del Estado de Bienestar tal como había sido concebido (Castells, 2000).²³

Esos tres factores habrían facilitado la intensificación de la construcción de una infraestructura informática, en la que la computación y la comunicación se constituyen en un soporte para la prestación de servicios y aplicaciones, dejando así atrás un modelo de producción fordista por un modelo flexible focalizado más en el conocimiento que en las máquinas (Castells, 2000).

GRAFICO I – ELEMENTOS DE LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN



Esta situación se ve facilitada por la convergencia tanto de factores técnicos –la constante evolución en la innovación tecnológica y la aproximación entre la informática, la electrónica y los medios de comunicación– así como por

²² Como ha anotado Armand Mattelart (2002:25), la noción de Sociedad de la Información ya aparecía en los programas de investigación de los gobiernos de la OCDE desde 1975, y en el seno de la Unión Europea (UE) aparece cuatro años más tarde. De todas formas, sólo "*con el auge de la desregulación y las privatizaciones, los mitos de la edad de la información empalman con la vía de la 'edad global'*".

²³ En igual sentido Piscitelli (1995:117) sostiene que "*El triunfo del american way of life y el derrumbe del muro de Berlín fueron simultáneos al avance de la digitalización y a la reducción de todos los soportes de transmisión de información a la vara patrón del bit y de la era digital'*".

factores políticos y económicos –el crecimiento del mercado de las telecomunicaciones y la regulación convergente de los distintos estados en esta materia–. Necesario es también destacar la masificación de estándares para el intercambio electrónico de documentos.

El auge de las TIC también es explicado por el advenimiento y la popularización de los “sistemas abiertos”, esto es, protocolos de comunicaciones y lenguajes utilizados en Internet que han permitido el surgimiento de un nuevo modelo llamado “Internet Computing”, o “Tecnología Web”. Así, complejas bases de datos se consolidan en potentes equipos y, gracias a los citados estándares, los usuarios pueden acceder a esas bases desde cualquier PC conectada, con una única y simple interfaz (Pocoví *et al.*, 2002).

¿Cuál es el factor impulsor del cambio? El rol de las TIC que potencian la búsqueda, el almacenamiento y la utilización del nuevo valor: la información. La evolución de las TIC ha sido fundamental para obtener y compartir la información en forma instantánea, desde cualquier lugar y en la forma que se prefiera.

Confluyen también aspectos sociales no menores en la configuración de la Sociedad de la Información. Para Armand Mattelart (2002) hay tres focos que determinarían un nuevo “universalismo”: primero, decretar la muerte de las ideologías, de la política y del siglo precedente; segundo, la legitimidad sobre la existencia de métodos objetivos para explorar el futuro, el que será de los servicios técnicos y profesionales; tercero, la “westernización” del mundo con sus valores, presupuestos económicos y racionalismos.

En esta nueva cruzada, los EE.UU. se han convertido en la primera “sociedad global”. Dominando las redes mundiales, es la primera sociedad global de la historia, la que genera más información, la más comunicada; la *imago* del modelo occidental a imitar.

Pese al preponderante papel de los EE.UU. en el impulso tecnológico y en la configuración de la Sociedad de la Información, la expresión Sociedad de la Información se ha desarrollado principalmente en el entorno europeo, ya que dentro de los EE.UU. ha tenido más uso el término *Digital Economy* o Economía digital –ED–.

Para Jordana “... ese modelo conceptual asociado –el de economía digital – *privilegia, sobre todo, la mejora del funcionamiento del mercado, que es el que ha de permitir la emergencia de todos los nuevos servicios y actividades que las TIC pueden generar*”, es decir, “*mercados que funcionan mejor, de manera que la información, principal recurso productivo de este nuevo período histórico, se distribuye de manera más eficiente, eliminando incertidumbres y favoreciendo la libre competencia de los actores en presencia para invertir y desarrollar más rápidamente nuevas aplicaciones e innovaciones*” (Jordana, 1999:17-19). Por su parte, el concepto europeo de Sociedad de la Información pone el acento en la importancia de la información

y comunicación para la generación de conocimiento útil a través de un uso social de la tecnología.²⁴

Una de las notas características de la Sociedad de la Información es que el conocimiento no está concentrado: está en las universidades, en las empresas, en los ciudadanos, en el gobierno. De ahora en más, la llave de la cultura no residiría en la experiencia y el saber, sino en la aptitud para buscar información. Como se generarán dificultades para gestionarlo, será necesario crear condiciones que favorezcan una serie de objetivos consensuados y responsabilidades debidamente articuladas a través de las TIC, como el soporte ideal para integrar e intercambiar la información, ese valor disperso (BID, 2003).

En esta nueva era, la información en todas sus formas, las transacciones y las comunicaciones humanas se vuelven digitales: reducidas a *bits* almacenados en ordenadores que se comunican instantáneamente a través de redes, que en su conjunto constituyen la Red de redes, la World Wide Web – WWW–.

Hoy nos enfrentamos a un mundo con mayor potencial informacional, lo cual, no implica, *per se*, estar más informado y mucho menos, con más conocimientos. Hay una sobreabundancia de información, lo cual puede generar un estado de parálisis. Un uso indiscriminado de Internet podría conllevar sentimientos de inmediatez, exceso de mensajes y sobre-información, todo lo cual no contribuye con el proceso reflexivo que implica la generación y aplicación de nuevos conocimientos.²⁵

Como señala Mattelart (2002) la noción de “información” se transformará rápidamente en la clave, el comodín y la respuesta a todo. Sin embargo pocos han tratado de dar una correcta conceptualización del término “información”: la ambigüedad del término “información” también condiciona la noción de Sociedad de la Información.

La información en este nuevo contexto ha sido caracterizada como fragmentaria o parcial. Sostiene Liberman (2002) que a diferencia del conocimiento científico, la información que se encuentra en la red y se distribuye, admite su parcelación. Ello trae importantes consecuencias pues, en primer lugar, descontextualiza el conocimiento. Es que si se admite la división del conocimiento, este pierde su absolutez y grado de verdad universal. Por otro lado, la información se vuelve relevante para quien la busca y por la parte que busca.

²⁴ Por ello debe verse a la Sociedad de la Información como un conjunto de medios por los cuales nos comunicamos e intercambiamos información electrónicamente en las modernas comunidades usando una variedad de equipamientos en varias aplicaciones incluyendo el uso de teléfonos fijos, teléfonos celulares, fax, computadoras, Internet, world wide web, e-mail, comercio electrónico, CD-ROM, multimedia, videoconferencia, quioscos de información, smart cards, TV digital, etc. con fines sociales (dos Santos, 2002)

²⁵ Adviértase que la cantidad de información atenta contra la calidad. Es necesario buscar mucho, y cada vez más en la enorme maraña de datos para alcanzar lo que en realidad queremos, con lo cual, el camino del conocimiento se hace más arduo. Como señala Sartori (1998:57) “... *disponer de demasiada oferta hace estallar la oferta; y si estamos inundados de mensajes, podemos llegar a ahogarnos en ellos*”.

Frente a las tendencias que conceptualizan instrumentalmente a la información y la asimilan a la estadística –dato–, o que ven información sólo donde hay un dispositivo técnico capaz de develarla, debemos diferenciar claramente el dato de la información y a ésta del conocimiento. Los datos no tienen nada que enseñarnos, dado que no informan, y por ende, no pueden ser información. Si bien la información está compuesta de datos, no es una simple acumulación de datos, sino algo cualitativamente distinto: datos organizados para ofrecer un significado a alguien (Kaufman, 2004 b).

Lo que diferencia al conocimiento de la información es la complejidad de la experiencia usada para comunicarlo y en este sentido, las personas en forma personal deben construir el conocimiento desde el "no" conocimiento a través de la experiencia.

Así, si bien la información que se publica en la Red cuantitativamente va creciendo de forma significativa, no vivimos una gran explosión del conocimiento. Existe un crecimiento continuado y rápido, pero hay mucha "mortalidad" en la información (Jordana, 2002). Una abrumadora cantidad de datos se generan, se difunden, se ocultan y desaparecen. Mientras el constante bombardeo de datos no hace más que paralizar al sujeto receptor, por el contrario, la información moviliza, genera dinamismo, es creadora de actividad. Por ello, el problema no resulta de la ausencia de información sino de su irracionalidad (Dowbor, 2005).

La información es una construcción social y depende de los actores que la producen divulgan y utilizan. Los datos son irrelevantes sin un sujeto significativo que les otorgue un sentido, un valor, organizándolos e interrelacionándolos.

La información es un recurso que, al compartirse, se multiplica; que no se degrada con el uso; que no se consume, sino que adquiere una mayor calidad cuando se difunde y se comparte. Por ello, el valor de la información no se relaciona directamente con su escasez, sino que el paradigma es exactamente, el contrario (Cistoldi, 2002).

Relacionado con este último aspecto, se encuentra una de las principales características de la información en la Sociedad de la Información: la información que circula libremente es accesible, en principio, a todos. Las TIC son las herramientas que permiten dispersar todo tipo de información, a todo tiempo y a todo lugar, sin los límites de las barreras o fronteras políticas y geográficas.

Nos acercamos a un modelo definido como "*cultura de la información*" donde el comportamiento y las actitudes expresan la orientación de la organización hacia la información. Ahora bien, este modelo organizacional puede ser abierto o cerrado, atenerse a los hechos o basarse en rumores e intuición, enfocarse hacia aspectos internos o externos, centrarse en el control o delegar facultades, además de las preferencias de ciertos tipos de canales o medios (Pocoví *et al.*, 2002). Por ello la Sociedad de la Información admite distintas visiones.

2. Distintas visiones sobre la Sociedad de la Información

Dentro de la amplia gama de trabajos acerca de los cambios que implicaría dar el salto hacia la SI, pueden advertirse dos grandes líneas. Como remarca dos Santos (2002) puede considerarse a la Sociedad de la Información como una entidad, una categoría real cuyos beneficios atravesarían todas las clases sociales, mientras que para otro grupo de autores, las TIC serían apenas un conjunto de herramientas que sirven para reforzar el contexto socioeconómico existente.

2.1. Visiones positivas

Según la primera posición, la Sociedad de la Información asumió el mito de progreso (Dupas, 2005). Esta sería un factor emancipador de las desigualdades sociales, en el que el Gobierno Electrónico –GE–, de hecho, tendría el fin de garantizar el ejercicio de la ciudadanía de forma capilar y universal. El Estado sólo tendría una función secundaria, la de garantizar la existencia de un mercado apto para la competencia entre los productores tecnológicos.

Se ha dicho que la Sociedad de la Información podría no ser el paraíso, pero dejar de entrar en ella es una condena (Jordana, 2002). Es evidente que cada vez aumenta más la brecha que divide a las sociedades basadas en las TIC de las que se asientan otras prácticas. Como consecuencia de esa división digital –*digital divide*–, de ese *apartheid* tecnológico, muchas sociedades se van cerrando a las oportunidades que generan las TIC.²⁶

Las ventajas para las sociedades en desarrollo parecen ser únicas. Como afirma Rubino-Halman (2002), los costos de los componentes para una infraestructura de la Sociedad de la Información disminuyen con el desarrollo tecnológico. Ello posibilitaría que estos países, que de otra forma no hubieran tenido acceso, aprovechen las ventajas de las TIC y participen de esta evolución. Más aún, viabilizaría a países menos desarrollados para que den el salto tecnológico sin pasar por las costosas etapas, en términos económicos y sociales, del desarrollo industrial.

Se afirma también que, a diferencia de otras revoluciones tecnológicas, la expansión de los beneficios de la Sociedad de la Información a los países emergentes podría ser mucho más rápida, casi inmediata, y por ello, las oportunidades serían innumerables. Las características del propio mercado de las comunicaciones y de la globalización favorecerían esa expansión.

²⁶ La brecha digital ha sido definida como la separación que existe entre las personas que utilizan las TIC como parte de su vida diaria y aquellas que no tienen acceso a las mismas o que, aunque las tengan, no saben utilizarlas. Como veremos más adelante, no es sólo producto de limitaciones y falta de infraestructura en telecomunicaciones e informática sino que es también consecuencia de factores socioeconómicos y políticos.

En igual sentido se ha afirmado que la Sociedad de la Información crea nuevas oportunidades sociales: se generan nuevas alternativas educativas; existen consumidores más responsables e informados; aumentan los beneficios económicos al incrementarse la eficiencia por una mejora en la captación, procesamiento y difusión de la información y el conocimiento. También la Sociedad de la Información permitiría reforzar las libertades políticas al posibilitar un mayor conocimiento de las políticas y de los procesos públicos de toma de decisiones, lo cual conduciría, a su vez, a generar mayor eficiencia y eficacia administrativa (Gascó, 2004).²⁷

El acceso a la información y a nuevos vínculos sociales se puede traducir en un aumento de las potencialidades de realización para personas y sociedades. Ello incrementaría el denominado *capital social* de los pueblos, tanto en el aspecto cognitivo –conocimiento– como en el relacional, y así fortalecería las democracias. La llegada de Internet ha alterado la gramática de este lenguaje de poder y puede suponer la democratización y popularización de los métodos de acceso y distribución de información.²⁸

La conectividad deviene, en este contexto, un aspecto esencial para garantizar esta nueva lógica de producción y desarrollo, porque el acceso a las tecnologías y a la información puede limitar o potenciar el éxito de las iniciativas en este mundo global. De ahí que muchos autores exalten la necesidad de tipificar, garantizar y operativizar el novísimo derecho al acceso a las TIC.

¿Pero han servido verdaderamente las TIC para fortalecer la gestión de la cosa pública y el desarrollo de los pueblos?

2.2. Visiones negativas

Desde la segunda posición, se afirma que si bien muchos estudios de caso subrayan el éxito de los beneficios alcanzados con las TIC, en verdad, no existen estudios comparados que aporten un sustento empírico como para generalizar esas experiencias. Las iniciativas que pregonan que es inevitable el tránsito de la sociedad industrial a una sociedad de la información en la cual los ciudadanos, a partir del uso de servicios de telecomunicaciones, vivenciarán la mejora de distintos aspectos de su vida cotidiana, son parte de un creciente y asimétrico proceso de interdependencia internacional asociada a ideas y

²⁷ Varios autores señalan las oportunidades que ofrecen las TIC para acentuar la participación política y la comunicación horizontal entre los ciudadanos.

²⁸ Señala Valentín López (2002): “Al igual que la revolución industrial, que no fue solamente un profundo cambio tecnológico, sino que supuso una profunda transformación social que obligó a un repensar de las instituciones que regulaban la acción colectiva, la revolución digital también está exigiendo esa nueva definición. La revolución industrial fue también un cambio institucional de la sociedad porque las relaciones sociales entre clases fueron modificadas por los cambios ocurridos en la organización de la producción de bienes. Pensemos, entonces, la incidencia que va a tener la revolución digital, una revolución que está incidiendo en todos los órdenes de la actividad humana, que redefine una organización de la producción de bienes y servicios, pero, que a su vez, incide necesariamente y con mayor fuerza que nunca en las formas de gobernar. Excluir del debate y de la acción los necesarios cambios institucionales que supone la revolución digital es hacerse una trampa al solitario, es perder de vista la magnitud de la transformación que estamos viviendo”.

práctica neoliberales para las cuales es necesario garantizar el mercado libre y desregulado (do Couto Bemfica *et al.*, 2005).²⁹

El optimismo inicial explotó en el 2000 junto con las burbujas de las empresas "punto com" y ha dejado hoy muchos escépticos en el camino.

Vemos la mayoría de las veces naufragar millonarios proyectos que pretenden sentar las bases para el desarrollo de la Sociedad de la Información. Las políticas de implementación de las TIC en las Administraciones Públicas tienen un bajísimo índice de eficacia. Como resalta la OCDE (2001), sólo el 28% de todos los proyectos de gobierno y sector privado vinculados a las TIC logró desarrollarse de acuerdo al presupuesto previsto, al plan trazado y en el tiempo predeterminado, o bien lo hicieron con un grado de calidad muy inferior al esperado. De todos ellos, un 23% fracasó totalmente.

Poniendo el acento en la problemática económica, política y social subyacente, es también evidente que la Sociedad de la Información se desarrolla en el contexto de una sociedad capitalista con evidentes desigualdades económicas y de poder. La paradoja de un mundo más conectado y cada vez más parcializado ha sido puesta de manifiesto por Martine Bulard (2001): cerca del 79 % de los usuarios de Internet en el mundo vive en los países industrializados. El promedio regional de acceso a Internet es de sólo el 8 % de la población, un 1% menos que el promedio mundial.

La libertad de Internet aparece cuestionada por el simple hecho de su topología: existe un alto grado de concentración de los flujos de información en unos pocos sitios o nodos de la red altamente conectados –Yahoo, Amazon, Google, CNN–, lo que provoca una manifiesta invisibilidad del resto; por contraste, el núcleo central, donde se encuentran las páginas más consultadas, puede ser alcanzado desde cualquier punto y es visible para todos (Porras, 2005).

El lenguaje de Internet es un claro reflejo de que las desigualdades económicas y políticas existentes se reproducen en la Red. El español es uno de los idiomas más extendidos del planeta con aproximadamente 350 millones de hispanoparlantes. Sin embargo, su presencia en Internet tiene escasa relevancia. Aunque el acceso sea plural, horizontal, abierto y supuestamente democrático, siempre han existido barreras para el uso de Internet. El inglés sigue manteniendo el monopolio idiomático en todas las regiones del planeta como categoría universal de comunicación y ha dado lugar a hegemónicas interpretaciones sobre la cibercultura en la red. De cien millones de personas que acceden a la red habitualmente, 62 millones proceden de Estados Unidos y otros 20 millones lo hacen desde Europa. Este predominio permitiría explicar por qué la mayor parte de la información que circula por Internet está en inglés.

30

²⁹ Señalan también estos autores que muchas de estas posiciones positivas se apoyan en las concepciones desarrolladas entre finales de los '60 y comienzo de los '70, reproduciendo un discurso determinista, según el cual, el desarrollo tecnológico es un proceso inevitable y autónomo en relación con la dinámica socioeconómica y política (do Couto Bemfica *et al.*, 2005).

³⁰ Los usuarios de lengua castellana disponen de sólo el 3% del total de los dominios.

Aún desde los países desarrollados, el predominio del inglés es un reflejo del predominio cultural anglosajón. Como sostiene el premio Nobel de literatura Kenzaburo Oé (2002:16) *“De manera más específica, en sus intercambios con el mundo por medio de Internet, los japoneses recurren habitualmente a la lengua inglesa. Yo me intereso por el estilo que emplean en inglés los japoneses que se expresan por correo electrónico en Internet. (...) Pero cuando, gracias a Internet, los japoneses se ponen a participar del mundo lingüístico del inglés y esa participación toma una dimensión sin precedentes, ¿aparece un estilo inglés propio de los japoneses? ... Un cambio radical en el estilo de la lengua, ¿no sería el indicio más evidente de cambios ocurridos en el universo mental de los japoneses?”*.

Acerca de la igualdad de oportunidades que las TIC brindarían a los distintos países, se ha dicho que las potencialidades no son parejas y de hecho, no son iguales los recursos que los países avanzados pueden invertir en desarrollo de aplicaciones informáticas. Según Jeremy Rifkin (2000) estamos en los prolegómenos de una era caracterizada por el acceso y el no acceso, es decir, sociedades desarrolladas en donde los individuos cada vez tienen más capacidad de conectarse con la Red, mientras que otras sociedades, por sus condiciones de pobreza, atraso y marginación, están seriamente imposibilitadas para acceder.

Desde esta posición, la brecha digital no sería más que una nueva etiqueta para el viejo problema de la desigual distribución de la riqueza. Más aún, si bien el problema de la división digital puede encontrar ese mismo origen, las consecuencias hacen que la problemática adquiera una dimensión hasta ahora desconocida, porque aún no sabemos a ciencia cierta cuál es el potencial multiplicador de la división digital.

Manuel Castells (2000-b) señala que para comprender la relación entre tecnología y sociedad, el papel del Estado es un factor decisivo, en la medida que expresa y organiza las fuerzas sociales dominantes en un espacio y una época determinados. Una gran parte de la tecnología expresaría la habilidad de una sociedad para impulsar su dominio tecnológico por intermedio de instituciones sociales, inclusive el Estado. Por ello, para el autor, el proceso histórico en que ese desenvolvimiento de fuerzas productivas ocurre, distingue las características de la tecnología y de sus interrelaciones con las relaciones sociales (Castells, 2000-b).

En nuestro contexto regional, donde se advierte una “retirada” del Estado, las relaciones entre tecnología y sociedad pueden ser más que traumáticas. No sólo es una cuestión de tener o no tener tecnología, sino especialmente, saber utilizarla para aumentar la productividad, potenciar la creatividad y mejorar el bienestar social.

De ahí la importancia que debe asignársele al rol del Estado, no sólo como articulador de intereses sino como creador de las nuevas “reglas de juego” que gobernarán lo permitido y prohibido en la Sociedad de la Información más allá de las regulaciones de los derechos y obligaciones de la sociedad industrial, esto es, las reglas concernientes al derecho de propiedad

intelectual, derecho de autor, patentes, seguridad, privacidad, derecho de los consumidores, etc.

Según Jesús Martín-Barbero (2002) la Sociedad de la Información crea un nuevo estatuto social al conocimiento capaz de cuestionar los modos de producir. Se hace necesaria, entonces, la creación de nuevas instituciones que regulen el acceso colectivo a los conocimientos, esto es, a la nueva fuente de riqueza. Es que la Sociedad de la Información, si es un verdadero cambio de paradigma, traerá consecuentes cambios en la estructura gubernamental, en el relacionamiento entre ciudadano y gobernante, en la forma de gestionar los recursos económicos, coercitivos, políticos e ideológicos.

La asociación entre producción y conocimiento ha llevado a afirmar que nos encontramos frente a la transformación de la economía industrial en una economía basada en el conocimiento, que conllevará cambios en la estructura social y el desarrollo productivo (Castells, 2000-a) Ahora bien, ¿cómo influyen estos cambios en la forma de producción?

3. La Economía Digital

La economía de mercado, caracterizada por el intercambio de bienes y servicios entre vendedores y compradores, está demostrando ser demasiado lenta para adaptarse a la nueva velocidad a la que se mueven los datos en la Red de redes. La información en tiempo real adquiere una importancia central en el modo de producción capitalista. En la Sociedad de la Información, el modelo de producción centrado en la industria deja paso progresivamente un nuevo modelo basado en el acceso a servicios y experiencias en el marco de la Red.

Muchas de las concepciones de la Sociedad de la Información revelan la presencia de un discurso que coloca al mercado como fuerza motriz de este proceso, correspondiendo a los Estados nacionales la tarea de la eliminación de las barreras legales y promover mercados abiertos y competitivos (do Couto Bemfica *et al.*, 2005).

Las autopistas de la comunicación son a la era actual lo que los ferrocarriles fueron a la era industrial: vigorosos factores de impulso e intensificación de intercambios. Muchos economistas y hombres de negocios apuestan al crecimiento exponencial de todas las actividades vinculadas con las autopistas virtuales, con las tecnologías de las redes, con Internet. Y eso se llama “Economía Digital”, “economía de la información” o “nueva economía” (Ramonet, 2002).

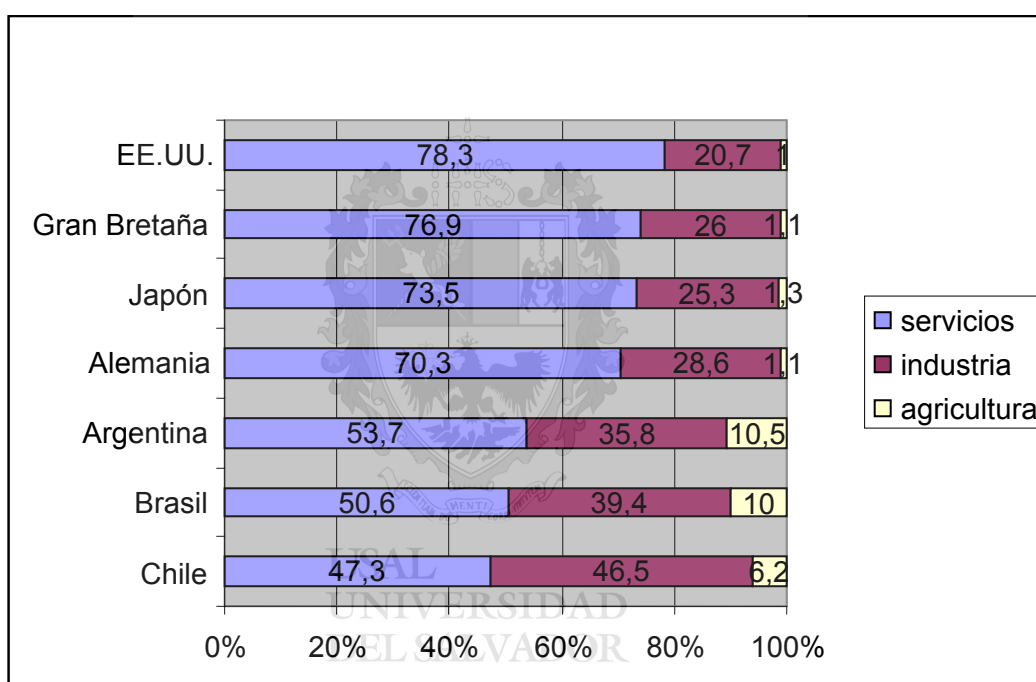
La economía digital exhibe cuatro características centrales: a) es global, trascendiendo fronteras geográficas y políticas, b) busca la mayor productividad, c) se sustenta en factores intangibles, tales como información, conocimiento, ideas, oportunidades, expectativas, relaciones y capacidades y d) está intensamente interconectada (Kelly, 1999).

Para algunos autores, la revolución en las TIC afecta principalmente al sector de servicios aunque señalan que posiblemente en los próximos años se extenderá más en distintos sectores productivos.

El mundo desarrollado está “... pasando de ser una economía industrial, basada en el acero, en los automóviles y en las carreteras para convertirse en una economía digital construida sobre silicio, computadoras y redes” (Cárdenas y Velandia, 2003)

Estos datos pueden confirmarse si se tiene en cuenta la participación del sector servicios en la economía de los países más desarrollados como se confirma a continuación.

GRAFICO II - PBI DISTRIBUCIÓN POR SECTOR



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Fact Book, 2006.

Para Vidal Jiménez (2001) casi toda la actividad económica actual es exclusivamente financiera; se reduce al desplazamiento de capital en tiempo real, por medio de las órdenes de compra y venta transmitidas electrónicamente. Esta economía especulativa -añade- ya no responde al principio elemental de la utilidad como capacidad de satisfacción de las necesidades. La desigualdad en el reparto del bienestar mundial y el consecuente deterioro de la capacidad de demanda de los mercados de bienes y servicios útiles, justifica esta salida para los capitales excedentes.

En el sector privado la economía responde, cada vez más, a un paradigma tecnológico configurado por las TIC y tiene una forma central de organización cada vez mayor, que se consolida como una forma nuclear de organización de la actividad.

Veamos cada uno de las notas de esta nueva economía basada en los bits.

3.1. Economía global

En el período contemporáneo se han producido cambios en ámbitos sociales y económicos diversos que en su conjunto han creado formas singulares de interconexión regional y global que son más extensas e intensas que nunca, que están cuestionando y reconfigurando las comunidades políticas nacionales, en particular, algunos aspectos del Estado moderno. Dichos cambios entrañan una serie de hechos que pueden considerarse transformaciones profundas, sintomáticas y estructurales.

Tras el final de la guerra fría se habla de "globalización" como el fenómeno y la palabra mágica capaz de explicar todos estos cambios. Es indudable que, como todas las síntesis y todos los paradigmas, esta definición comporta simplificaciones excesivas y reduccionismos, pero sería inútil negarse a utilizar una terminología que sirve, por lo menos, para delimitar una temática e identificar un campo de discusión, aunque sea de forma aproximativa.

De forma liminar, podemos decir que la globalización connota la ampliación e intensificación de relaciones sociales, económicas y políticas a través de regiones y continentes. Es un fenómeno multidimensional que abarca muchos procesos diferentes y opera en múltiples escalas temporales (Held *et al.*, 1999).

La globalización está lejos de ser un fenómeno singular. Pese a ser un fenómeno multidimensional, que trasluce un giro general en la organización de la actividad humana y un desplazamiento del poder hacia pautas transcontinentales o intrarregionales, ese cambio puede adoptar formas distintas y seguir trayectorias diversas a través del espacio económico, político y social. Puede también crear tendencias conflictivas así como complementarias en la determinación de las relaciones de poder y autoridad.

Ciertamente que puede objetarse que las interrelaciones globales no son algo nuevo, pues su importancia política ha sido destacada y patente desde hace largo tiempo. La novedad del sistema global moderno radica en la intensificación crónica de los modelos de interdependencia, mediatizados por fenómenos tales como la industria de las comunicaciones moderna y la nueva tecnología de la información; la propagación de la globalización dentro y a través de nuevas dimensiones de interrelación: tecnológica, organizativa, administrativa y jurídica, entre otras, cada una con una lógica interna y su propia dinámica de cambio.

Como han destacados varios autores, en la globalización, la economía global es más abierta, más fluida y más volátil que nunca; las economías están menos protegidas y los mercados internacionales reaccionan rápidamente a la alteración de cualquier indicador político y económico. Según Vidal Jiménez (2001), la mundialización de la economía supone, ante todo, una estrategia global de circulación espontánea del capital.

Actualmente resulta más difícil resistirse a las tendencias económicas internacionales de lo que fue en los anteriores decenios de los años de posguerra. Debido a que los mercados son más líquidos, constituyen una mayor fuente de inestabilidad. La mayor parte de la actividad económica en esta era de la información ya no es productiva, en sentido estricto.

El capital financiero e industrial goza de mayores alternativas de salida de las comunidades políticas, alterando con ello el contexto económico de los mercados de trabajo nacionales. Más aún, en un mundo interconectado toda perturbación se transmite rápidamente a otros mercados y sociedades, ramificando los efectos del cambio. Aumenta además la necesidad de mayores niveles de regulación internacional.

La globalización, por un lado, alienta la fragmentación de las sociedades como recurso para preservar la identidad y como necesidad de protección frente a lo extraño. Pero paradójicamente, por otro lado, esa misma mundialización, que hace que los efectos de las crisis financieras, bursátiles y políticas de un lado del mundo se sientan inmediatamente en el otro lado, crea las bases para un mundo un poco más “solidario”, donde todos se sientan partes de un mismo “destino”.

3.2. Productividad

Otro elemento medular es el impacto que tiene el empleo creciente de las TIC en la productividad de la economía. Por una parte facilitan mayor disponibilidad de información, permitiendo tomar mejores decisiones de negocios, y además, mejoran el manejo del inventario, disminuyendo los costos de almacenamiento. Las ventas a consumidores determinados previo estudio de las preferencias, son otra de las posibilidades que surgen con el desarrollo de las TIC. Finalmente, las mayores ganancias de productividad se producen en el ámbito de los negocios, el llamado *Business to Business* –B2B–, conduciendo a grandes ahorros de costos, permitiendo a las firmas especializarse o lograr mayores escalas de producción. Las TIC pueden alterar el proceso productivo al modificar la ecuación referida a la distribución de los ingresos entre los factores de producción: hay ahorro en capital y trabajo pero a su vez son necesarios mayores niveles de capital humano por la necesidad de trabajadores especializados.³¹

Por primera vez, la distancia entre consumidores y productores es tan corta que la necesidad de intermediación comienza a desaparecer. El comercio

³¹ Afirma Capanegra (2002:10) que “... en la celeridad de las innovaciones, crece enormemente el valor de la información, que provee la comunicación y el poder de análisis que las organizaciones necesitan para su administración; y en este contexto cumple un papel principal la tecnología de información... Es que hoy existe una creciente interdependencia entre el destino de las empresas y el uso que realizan de las Tecnologías de Información. Esta transformación tecnológica está expandiendo los límites de lo que las organizaciones pueden hacer, generando más datos a medida que las empresas desarrollan sus actividades y les está posibilitando capturar información que antes no estaba disponible. La Tecnologías de Información no solamente afecta cómo son desarrolladas las actividades individuales sino, a través de nuevos flujos de información, también expande enormemente la habilidad de las organizaciones para explotar enlaces entre actividades, tanto dentro como fuera de ellas”.